Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

ONDERZOEK BESTUURLIJK HANDELEN ISLAMITISCHE SCHOLENGEMEENSCHAP IBN GHALDOUN

Plaats	: Rotterdam
Bestuursnummer	: 41214
Onderzoek uitgevoerd op	: 1, 2 en 3 juli 2013
Rapport vastgesteld op	: 9 augustus 2013

Vaststelling rapport

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar het bestuurlijk handelen, het personeelsbeleid, waar onder de professionele ruimte, de sociale veiligheid en de naleving van wettelijke voorschriften bij de Islamitische Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun.
Het onderzoek vond plaats op 1, 2 en 3 juli 2013. Het rapport is vastgesteld door drs. H.G.J. Steur, hoofdinspecteur voortgezet onderwijs te Utrecht op 9 augustus 2013.

Inhoudsopgave

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs (hierna de inspectie) heeft op 1, 2 en 3 juli 2013 een specifiek onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen, het personeelsbeleid (waar onder de professionele ruimte), de sociale veiligheid en de naleving van wettelijke voorschriften bij de Islamitische Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun[1]. Dit onderzoek is uitgevoerd overeenkomstig artikel 15 van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT).

Met het bestuur van de school zijn enkele nadere afspraken gemaakt over de vaststelling en openbaarmaking van het inspectierapport[2].
Het bestuur heeft allereerst nadrukkelijk aangegeven dat het afziet van zijn recht op hoor en wederhoor ten aanzien van het concept-rapport volgens artikel 20 van de WOT. Dit impliceert tevens de mogelijkheid het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden. De inspectie heeft het rapport derhalve direct na aanbieding aan het bestuur definitief gemaakt.
Het bestuur houdt wel vast aan de wettelijke termijn tussen het moment van vaststellen van het rapport en de openbaarmaking daarvan (artikel 21 van de WOT). Dit impliceert dat de inspectie het rapport in de 5^{e} week na vaststelling openbaar maakt.

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

De inspectie heeft tot dit onderzoek besloten omdat zij zich ernstige zorgen maakt over de kwaliteit van het onderwijs, de mate waarin dit duurzaam verbetert en over de continuïteit van de school. De school staat al geruime tijd onder intensief toezicht van de inspectie, zowel wat de kwaliteit van het onderwijs betreft als wat de financiën betreft.

De recente onregelmatigheden rond het eindexamen op de ISG Ibn Ghaldoun hebben deze zorgen aanzienlijk vergroot en acuut gemaakt en vormden de directe aanleiding dit onderzoek zo snel mogelijk en over de volle breedte uit te voeren. De gebeurtenissen hebben het sterke vermoeden doen rijzen dat eindexamenkandidaten op deze school en elders één of meer onderdelen van het examen met voorkennis hebben afgelegd. Dit heeft grote gevolgen gehad, zowel voor de leerlingen van de school zelf als voor alle eindexamenkandidaten in Nederland. Het heeft tevens tot grote maatschappelijke en politieke verontwaardiging geleid.

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft naar aanleiding van de geconstateerde onregelmatigheden strafrechtelijk onderzoek ingesteld. Dit strafrechtelijk onderzoek is nog niet afgerond.
Ondanks het feit dat de examendiefstal een actie van leerlingen betrof, heeft dit ook grote gevolgen voor de school (imago, mogelijke daling van leerlingenaantallen), waardoor de continuïteitsperspectieven zwaar onder druk zijn komen te staan.

Doel van het inspectieonderzoek was de problemen in hun onderlinge samenhang in beeld te brengen, de oorzaken nader te onderzoeken (waarbij de nadruk lag op het bestuurlijk functioneren van de school), het traject voor verdere interventies te bepalen en zo nodig te adviseren over te nemen maatregelen door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

---

1 Hierna te noemen de ISG Ibn Ghaldoun
2 Deze afspraken zijn vastgelegd in een brief d.d. 18 juli 2013

De hoofdvragen voor het onderzoek waren:

- wat is de kwaliteit van het bestuurlijk handelen op alle bestuurlijke niveaus binnen de school, hoe werkt dit door tot in de klas en wat is het effect voor de leerlingen?
- is het bestuur in staat binnen een tijdsbestek van ten hoogste twee jaar zijn zorgplicht voor duurzaam, kwalitatief goed onderwijs en het behoud daarvan waar te maken, de noodzakelijke (wettelijke en financiële) randvoorwaarden en bestuurlijke situatie daarvoor in aanmerking nemend?

1.2 Context en toezichthistorie

De school heeft al geruime tijd te maken met ernstige problemen. In de periode vanaf 2007-2008 waren dat problemen op het gebied van:

- *De kwaliteit van het onderwijs*
  In 2008 beoordeelde de inspectie alle vijf afdelingen van de school als zeer zwak. De school is naar aanleiding daarvan onder geïntensiveerd toezicht geplaatst. In 2010 stelde de inspectie vast dat de kwaliteit van alle afdelingen weer voldoende was; zij kwamen weer in aanmerking voor het basisarrangement. Sindsdien zijn twee afdelingen vmbo basisberoepsgerichte leerweg (vmbo-b) en vmbo theoretische leerweg (vmbo-tl) onder andere door onvoldoende opbrengsten opnieuw als zwak beoordeeld. Voor de afdeling vmbo-b geldt overigens dat deze opvallend goede examenresultaten had in 2012, op basis waarvan deze afdeling na nieuw inspectieonderzoek waarschijnlijk weer in aanmerking zou kunnen komen voor een basisarrangement.
  De school heeft de verbetering van de resultaten niet steeds voor alle afdelingen weten te bestendigen. In juni 2012 stelde de inspectie vast dat ook de afdeling vmbo-t te maken had met teruglopende resultaten op basis van de examengegevens 2010-2011. Naar aanleiding daarvan deed de inspectie een kwaliteitsonderzoek in november 2012, waarbij de afdeling vmbo-tl als zwak werd beoordeeld. Bij de laatste inspectieonderzoeken bleek dat de kwaliteit van het onderwijs, behalve wat betreft de opbrengsten, ook op andere vakken bij enkele afdelingen kwetsbaar is. Het gaat hierbij met name om het taalbeleid, en afstemming op verschillen tussen leerlingen in de klas, de borging van de kwaliteit van de schoolexamens en de kwaliteitszorg.

- *De financiële rechtmatigheid en continuïteit*
  In 2007 en 2008 is op basis van inspectieonderzoek komen vast te staan dat er rijksmiddelen onrechtmatig besteed waren. Het ging om verschillende zaken over de jaren 2003 tot en met 2007. Het betrof uitgaven gedaan in het kader van leerlingenvervoer, alsmede uitgaven gedaan in het kader van pelgrimstochten naar Mekka. Ook bleken er personeelsleden op de loonlijst te staan, zonder dat duidelijk was welk werk zij verrichtten voor de school. Het Ministerie van OCW heeft een bedrag van € 1,4 miljoen teruggevorderd. Daarnaast had de school te maken met uitstaande rekeningen bij de Gemeente Rotterdam voor energiekosten en onderhoud. Begin 2009 is een nieuwe bestuurder aangetreden en werd een volledig nieuwe Raad van Toezicht (hierna RvT) geïnstalleerd. Het vorige bestuur was in 2008 al gestart met het inhuren van interim management. De nieuwe bestuurder heeft de externe inhuur in 2009 voortgezet om de organisatie op de rails te krijgen. Op diverse momenten heeft de RvT aan het College van Bestuur (hierna CvB) kenbaar gemaakt dat de informatievoorziening richting RvT niet goed functioneerde. Tevens werden over 2009 en 2010 zeer slechte financiële resultaten geboekt. Eind 2011 was de financiële positie zo ernstig geworden dat het bestuur van de ISG Ibn Ghaldoun

de salarissen niet meer kon betalen. De RvT heeft toen besloten het toenmalige CvB te schorsen. De school staat sinds april 2012 onder hoog financieel toezicht wegens grote financiële risico's. Met het Rijk is een afbetalingsregeling getroffen. Dit houdt in dat de ISG Ibn Ghaldoun met ingang van januari 2014 over een periode van acht jaar in maandelijkse termijnen alle onrechtmatig verkregen, dan wel bestede, gelden terug dient te betalen. Met de Gemeente Rotterdam is eveneens een afbetalingsregeling getroffen voor de terugbetaling van onderhouds- en exploitatiekosten en van een kasvoorschot. Deze houdt in dat vanaf augustus 2013 over een periode van vier jaar dient te worden terugbetaald. Eind mei 2013 stond nog een schuld open van € 2,7 miljoen (€ 1,7 miljoen Rijk en € 1 miljoen Gemeente Rotterdam). De inspectie staat in regelmatig contact met de school en monitort het financiële traject.

- *Bestuur en leiding van de school*
  In de afgelopen jaren is er veel onrust en discontinuïteit geweest in de aansturing van de school. Door het bestuur werden, tegen hoge kosten, interimmanagers aangesteld, die orde op zaken probeerden te stellen. Na verloop van tijd bleek dit om verschillende redenen niet de gewenste effecten te hebben. De wisselingen in de samenstelling van bestuur en leiding volgden elkaar te snel op om te kunnen zorgen voor bestuurlijke continuïteit en mede als gevolg daarvan was er niet voldoende draagvlak voor te nemen maatregelen. Daar speelde ook de cultuur van de school een rol bij (zie paragraaf 2.7). Een en ander is het proces van stabiele en duurzame kwaliteitsverbetering niet ten goede gekomen. De huidige leiding (CvB en rector) zit er sinds februari, respectievelijk maart 2012.

- *Eerdere signalen en incidenten*
  In 2010 bleek onder andere uit onderzoek van de inspectie dat er sprake was van onregelmatigheden bij de eerste correctie van het centrale examens Engels voor de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en de examens Nederlands en Engels voor de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo. De inspectie plaatste de school naar aanleiding hiervan onder verscherpt examentoezicht.

Voor een nadere toelichting op de toezichthistorie ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs en de financiële rechtmatigheid en continuïteit verwijzen we naar bijlage I en bijlage III van dit rapport.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit:

- onderzoek en analyse van documenten en gegevens die bij de inspectie aanwezig zijn;
- onderzoek en analyse van documenten en gegevens die aanvullend bij de school zijn opgevraagd of ter plaatse tijdens het onderzoek zijn geraadpleegd;
- een enquête over sociale veiligheid onder een steekproef van leerlingen, verdeeld over vmbo, havo en vwo;
- een enquête over sociale veiligheid onder alle personeelsleden;
- een telefonische spreekuur voor alle bij de school betrokkenen;

- gesprekken met de voorzitter van het CvB, de rector, de RvT, de medezeggenschapsraad, de ouderraad aangevuld met andere belangstellende ouders, het middenmanagement, leraren van beide vestigingen, de zorgcoördinator, conciërges van beide vestigingen, de externe arbeidsdeskundige en leerlingen uit de klassen waar ook de enquête is afgenomen.

Aan het einde van het onderzoek heeft het onderzoeksteam samen met de hoofdinspecteur voortgezet onderwijs een afsluitend gesprek met het CvB en de rector gevoerd.

Naar aanleiding van de eerste signalen over onregelmatigheden bij het eindexamen 2013 bij het vak Frans heeft de inspectie op 4 juni 2013 afzonderlijk onderzoek uitgevoerd naar de gang van zaken rond het examen. De uitkomsten daarvan zijn in dit onderzoeksrapport verwerkt.

Dit onderzoek wijkt af van het reguliere kwaliteitsonderzoek. Er zijn onder andere geen lesobservaties uitgevoerd. Een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering met lesobservaties bij de afdeling vmbo-b dat voor juni j.l. was afgesproken, moest door de gebeurtenissen rondom het eindexamen worden uitgesteld.

1.4 Toezichtkader

De basis voor het onderzoek is gelegen in het toezichtkader Voortgezet Onderwijs 2013, waarbij gebruik is gemaakt van de module sociale veiligheid en de module bestuurlijk handelen.

1.5 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de bevindingen van de inspectie.
In hoofdstuk 3 worden de analyse en de conclusies van de inspectie weergegeven.
Hoofdstuk 4 bevat de wijze waarop de inspectie het vervolg van het toezicht op de ISG Ibn Ghaldoun gaat inrichten.
In de bijlagen wordt een nadere toelichting en onderbouwing aangegeven ten aanzien van:

I Toezicht op de onderwijskwaliteit van de ISG Ibn Ghaldoun 2008-2013
II De schoolresultaten van de ISG Ibn Ghaldoun in de periode 2008-2013
III Het financieel toezicht op de ISG Ibn Ghaldoun 2007-2013
IV Percentage on(der)bevoegd gegeven vakken bij ISG Ibn Ghaldoun per juli 2013.

2 BEVINDINGEN

2.1 Algemeen beeld

Sinds het aantreden van een nieuwe leiding van de school (eenhoofdig CvB en de rector), zo'n anderhalf jaar geleden, is een goed begin gemaakt met het verbeteren van een aantal belangrijke voorwaarden om op een systematische manier aan (duurzame) kwaliteitsverbetering van het onderwijs te werken. De financiële en administratieve organisatie is op belangrijke punten opnieuw gestructureerd en de school is er, ondanks het enorme bedrag aan rentelasten en aflossingsverplichtingen, in geslaagd in 2012 weer een positief financieel rendement te behalen.
Ook op het gebied van organisatiebeleid, personeelsbeleid en aansturing van de kwaliteitsverbetering zijn belangrijke stappen gezet. Zo is de managementstructuur aangepast, is een cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken geïntroduceerd en wordt er steviger gestuurd op het terugdringen van het (langdurig) ziekteverzuim. Verder is een aantal heldere prioriteiten bepaald voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en is een viertal werkgroepen gevormd, waarin deze prioriteiten binnen een duidelijk tijdpad moeten worden uitgewerkt.

De gebeurtenissen rond het eindexamen hebben dit proces verstoord en hebben, na eerdere gebeurtenissen in de afgelopen jaren, opnieuw tot een enorme reputatieschade voor de school geleid. Daarmee wordt de school op een vrijwel niet in te halen achterstand gezet.
Het bestuurlijk handelen heeft zich in de afgelopen periode zoals gezegd primair gericht op het creëren van de noodzakelijke voorwaarden voor de bewaking en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie stelt echter ook vast dat de tijd nog te kort is geweest om de doorwerking hiervan in de praktijk op een duurzame manier te verankeren. De effecten van het gevoerde beleid en daarmee van het bestuurlijk handelen voor het onderwijs in de klas en de resultaten van de leerlingen zijn in dit stadium nog onvoldoende zichtbaar. Een voorbeeld hiervan is het feit dat het selectie- en determinatie beleid is aangescherpt; de beoogde effecten daarvan kunnen echter pas na een aantal jaren zichtbaar worden in de eindresultaten van de leerlingen.

De problemen beslaan zoveel terreinen en zijn in hun onderlinge samenhang zo groot, dat de inspectie verder tot de conclusie komt dat het binnen een beperkte periode van twee jaar feitelijk onmogelijk is om tot een voldoende en tevens een duurzame kwaliteitsverbetering te komen.
Op lange termijn kan de huidige leiding van de school uitsluitend zijn doel bereiken, wanneer op een aantal fronten de daarvoor minimaal noodzakelijke structurele voorwaarden worden gecreëerd en wanneer daar meer tijd voor beschikbaar is.

Hieronder wordt het oordeel van de inspectie nader toegelicht, waarbij zowel de problemen als de daaraan ten grondslag liggende oorzaken aan bod komen.

2.2 Handelen huidige bestuur en leiding sterk, nog onvoldoende resultaat zichtbaar

De inspectie heeft bij dit onderzoek de kwaliteit van het bestuurlijk handelen beoordeeld. Het ging daarbij om het huidige bestuur; enkele maatregelen zijn al onder vorige besturen genomen, maar functioneren onder het huidige bestuur pas naar behoren.

Uit het onderzoek blijkt dat de formele voorwaarden voor het bestuurlijk handelen sinds 2008 op verreweg de meeste punten op orde zijn gebracht en dat daar ook naar wordt gehandeld. Zo is er een scheiding van bestuur en toezicht (RvT en een CvB) die in de statuten is vastgelegd. Er is een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die is vastgelegd in een managementstatuut. Hiertoe behoren ook afspraken ten aanzien van de bevoegdheden om financiële handelingen te verrichten.
In de RvT zijn verschillende portefeuilles/deskundigheden vertegenwoordigd. De Raad komt regelmatig bijeen en maakt gebruik van een eigen toezicht- en beoordelingskader.
De RvT heeft een belangrijke rol gespeeld bij de benoeming van de huidige leiding van de school. Tijdens de benoemingsprocedure voor de nieuwe rector, heeft de RvT de voordracht van het toenmalige bestuur geheel naast zich neergelegd en de voorkeur gegeven aan de huidige rector. Een belangrijke overweging daarbij was de zeer duidelijke voorkeur om te kiezen voor een kandidaat met ruime inhoudelijke kennis over onderwijskwaliteit en kwaliteitsverbetering.
Verder zijn voor alle personeelsleden recent functieprofielen opgesteld, die het uitgangspunt vormen voor de cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken.
De medezeggenschapsraad bestaat uit de drie geledingen: leraren, leerlingen en ouders en heeft na een periode van externe ondersteuning en scholing inmiddels een duidelijke rol in de besluitvorming binnen de school. De medezeggenschapsraad overlegt ook afzonderlijk met de RvT.
Het bestuur verantwoordt zich in voldoende mate in het jaarverslag (bestuursverslag en jaarrekening).
Minder sterke punten zijn:

- het ontbreken van transparante informatievoorziening binnen en buiten de school, bijvoorbeeld via de website. Hierbij valt te denken aan informatie over de organisatie- en managementstructuur van de school, (strategische) beleidsplannen, verantwoordingsinformatie zoals het jaarverslag en nieuwsbrieven.
- het ontbreken van een heldere verantwoording ten aanzien van het onderschrijven van een Code Goed Bestuur en eventuele afwijkingen daarvan.
- tussen RvT en CvB en tussen CvB en rector hebben nog geen functionerings- en beoordelingsgesprekken plaatsgevonden.

Ook op het punt van de beleidsontwikkeling en de bewaking van de randvoorwaarden hebben bestuur en rector belangrijke stappen voorwaarts gezet. Er is nu een heldere planning- en control systematiek, die geleidelijk ook in de dagelijkse praktijk zichtbaar wordt. Hetzelfde geldt voor het personeelsbeleid. Op tal van terreinen is sprake van duidelijke sturing vanuit bestuur en leiding, zowel ten aanzien van de kwaliteitsontwikkeling als ten aanzien van de financiële en personele randvoorwaarden.

In het verleden heeft de school zich soms gedwongen gezien water bij de wijn te doen wat betreft de kwaliteit van het onderwijs met het oog op het in stand houden van de school, als enige islamitische school voor voortgezet onderwijs in Rotterdam. Dit kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking in een te ruim toelatings- en doorstromingsbeleid van de school. Hierdoor bleef het voortbestaan van de school weliswaar voldoende gewaarborgd, maar dit ging wel ten koste van de kwaliteit van het onderwijs. Het huidige bestuur heeft aangegeven dat de identiteit van de school nooit de kwaliteit in de weg mag staan. De inspectie constateert dat deze opvatting nog geen gemeengoed is bij alle betrokkenen in en rond de school.

Al met al komt de inspectie tot de conclusie dat het bestuurlijk handelen van de huidige leiding van de school vertrouwen wekt. Er zijn belangrijke en noodzakelijke

stappen gezet en bestuur en rector zijn erin geslaagd om een aantal wezenlijke verbeteringen tot stand te brengen in de richting van onderwijs van (duurzaam) voldoende kwaliteit binnen een financieel gezonde instelling.

Tegelijkertijd hebben de resultaten van de bestuurlijke inspanningen het niveau van de klas en de leerlingen nog onvoldoende kunnen bereiken. De huidige leiding van de school heeft onvoldoende tijd gehad om deze doorwerking te kunnen bewerkstelligen, kampt met structurele problemen uit het verleden en zal nu de klap als gevolg van de gebeurtenissen rond het examen 2013 te boven moeten zien te komen.

2.3 Kwaliteit van het onderwijs wisselend en risicovol

Gezien de aard van het onderzoek en de relatie met de al lopende inspectietrajecten zijn geen lesobservaties uitgevoerd. De inspectie heeft met name gekeken naar de opbrengsten, het taalbeleid, de sturing van het verbeterproces en het perspectief voor verbetering in de toekomst. Dit leidt tot een aantal conclusies.

Resultaten wisselend, steeds aan de onderkant van voldoende kwaliteit
De opbrengsten laten in de loop der jaren een wisselend beeld zien. Dan weer werden de opbrengsten van de ene afdeling, dan weer van de andere afdeling als onvoldoende beoordeeld. Op andere momenten bleven de opbrengsten vaak buiten de gevarenzone. Dit komt onder meer door de continu hoge score voor het onderbouwrendement (de klas waarin de leerlingen in hun derde leerjaar zitten, afgezet tegen het advies dat ze van de basisschool hebben meegekregen).
De laatste jaren laten een terugval zien van de examenresultaten bij vwo, havo en vmbo-t. Op dit moment zijn alleen de opbrengsten van vmbo-t onvoldoende, maar de resultaten van de afdelingen havo en vwo dreigen ook onvoldoende te worden.

De school heeft lang het beleid gevoerd om veel leerlingen in de onderbouw te laten opstromen. Dat is te verklaren uit het feit dat de school veel leerlingen heeft die uit achterstandssituaties komen. Relevant is ook de omstandigheid dat de school de enige school voor islamitisch voortgezet onderwijs is, en om die reden kwetsbare leerlingen uit de doelgroep aantrekt die anders op meer scholen verspreid zouden zijn.
Te veel leerlingen kregen bij toelating en determinatie in de onderbouw het voordeel van de twijfel. De inspectie kreeg in gesprekken ook signalen dat in het verleden behaalde resultaten bij toetsen werden opgehoogd, zodat leerlingen aangepast naar een hoger niveau konden doorstromen.
Wanneer de leerlingen onvoldoende aanleg of verworven vaardigheden bezitten, leidt te gemakkelijke opstroom in de onderbouw tot slechte resultaten in de bovenbouw. Dat is de reden geweest voor de schoolleiding om het toelatingsbeleid en de bevorderingsnormen te verscherpen en aan te sturen op een aanpak van ‘afspraak is afspraak’, als het gaat om cijfers. Op de opbrengstenkaart 2013 (over het schooljaar 2011-2012) zien we een kentering in het onderbouwrendement. De score daalt van een zeer hoog naar een gemiddeld niveau. Het zal echter nog een aantal jaren duren voor de problemen de school ‘uitgegroeid’ zijn. Dat wil zeggen dat de school naar verwachting nog enige jaren een beeld zal laten zien van rendementsproblemen in de bovenbouw c.q. van zwakke resultaten op het examen.

Wat betreft de examenresultaten komt het beeld naar voren van een school die in het algemeen matige examenprestaties levert maar ook regelmatig voor een bepaalde opleiding een opleving vertoont, wat ertoe kan leiden dat de gemiddelde examenprestaties over drie jaar (beoordelingsnorm inspectie) voldoende worden.
De grilligheid in het centraal examenplaatje valt voor een deel te verklaren uit het feit dat de school vrij klein is (ca. 650 - 700 leerlingen). De examengroepen zijn

daardoor zeker in de afdelingen havo en vwo klein. In het schooljaar 2011-2012 lag dat tussen de 20 (vwo) en 40 (havo) leerlingen. Bij deze kleine aantallen wordt spreiding in de examenresultaten eerder zichtbaar dan bij grotere aantallen.
De verschillen tussen school- en centraal examen (se-ce) heeft de school nog niet voor alle afdelingen onder controle. Dat geldt voor de laatste twee leerjaren voor zowel de afdeling vmbo-tl als voor het vwo.

De opbrengstenkaart van 2013 laat zien dat de opbrengsten voor vmbo-b en vmbo-k een stijgende lijn vertonen, die zich volgens de schoolleiding zal voortzetten. De resultaten van het centraal examen voor de afdeling vmbo-tl zijn echter niet goed en de verwachting is dat het nog enkele jaren zal duren voor de school wat dat betreft kan voldoen aan de norm. Zoals hierboven aangegeven zijn ook de resultaten op het centraal examen voor het havo en vwo risicovol.

Onregelmatigheden bij de afname van de eindexamens 2013
Voor een goede beoordeling van de opbrengsten is het ook noodzakelijk te kijken naar de rechtmatigheid en het zorgvuldig verloop van de afgelegde examens.

Naar aanleiding van de eerste signalen van de recente onregelmatigheden bij het eindexamen Frans (eind mei 2013) heeft de inspectie aan de hand van gesprekken en documentenanalyse de gang van zaken en de handhaving van de regels betreffende de afname van de centrale eindexamens eerste tijdvak 2013 onderzocht. Daarbij is nagegaan of de rector in dit verband zijn verplichtingen voor het veilig opbergen van de examenopgaven (overeenkomstig artikel 40, lid 2 van het Eindexamenbesluit VO) in voldoende mate is nagekomen.
Formeel gesproken is de rector bij het voldoen aan dit voorschrift in gebreke gebleven. Er is immers inmiddels vast komen te staan dat er door de diefstal onregelmatigheden hebben plaatsgevonden.
De inspectie heeft in het tweede tijdvak bij de afname in de examenzaal geen onregelmatigheden vastgesteld.

Verder is een analyse gemaakt van de examenresultaten van de afgelopen jaren. Op grond daarvan is de conclusie dat zich een aantal onverklaarbare schommelingen heeft voorgedaan in de resultaten. Dit betreft een aantal uitschieters in het verleden, maar vooral de uitschieter voor in het vwo in 2010. De inspectie heeft echter geen bewijzen gevonden voor ongeoorloofde praktijken. En zoals eerder aangegeven gaat het om kleine marges en aantallen deelnemers. Zo gaat het bij het vwo in 2010 om 15 kandidaten en een gemiddeld examencijfer van 6,4 in tegenstelling tot de 5,9 die andere jaren doorgaans laten zien bij vergelijkbare aantallen kandidaten.

Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de schoolresultaten 2008-2013 zie bijlage II.

Taalbeleid nog steeds onvoldoende
Een opvallend constant element in de bevindingen van de inspectie bij de onderzoeken van de afgelopen jaren is de zorg over het taalbeleid. Op enkele markante uitschieters na is de positie van Nederlands op het centraal examen voor alle afdelingen zwak te noemen: het gemiddelde is meestal lager dan een 6.
Ondanks de herhaalde afspraak in toezichtplannen dat het taalbeleid verder moet worden uitgewerkt en effectiever moet worden, is dat nog steeds niet in voldoende mate het geval. De school heeft wel een aantal instrumenten ingezet in het kader van het taalbeleid, maar die bestrijken slechts een beperkt gebied en sorteren onvoldoende effect voor het verbeteren van de prestaties. Het lukt nog onvoldoende om gegevens die de ‘van 0 tot 3 toetsen’ van het Cito opleveren te vertalen in een

gerichte aanpak voor het bestrijden van de achterstanden van individuele leerlingen of groepen van leerlingen. (Dat geldt op vergelijkbare wijze ook voor de rekenvaardigheid).
Van veel leraren zelf laat de taalvaardigheid ook nog steeds te wensen over. De school is in het kader van het personeelsbeleid pas recent begonnen hierover harde afspraken te maken. Bij de uitvoering van het taalbeleid kampt de school daarnaast met personele problemen als gevolg van ziekteverzuim van leraren.

2.4 Sociale veiligheid belangrijk aandachtspunt

Gezien de hardnekkigheid van de problematiek waarmee de ISG Ibn Ghaldoun wordt geconfronteerd, heeft de inspectie onderzoek gedaan naar het schoolklimaat. Daarbij is gebruik gemaakt van instrumenten die zijn ontwikkeld ten behoeve van onderzoek naar sociale veiligheid. Ten behoeve van dit deel van het onderzoek zijn vragenlijsten uitgezet onder leerlingen en personeel en heeft de inspectie kennis genomen van de tevredenheidsonderzoeken die de school recent zelf heeft uitgezet onder leerlingen. Tevens heeft de inspectie kennis genomen van de incidentenregistratie en de meldingen van schorsingen en verwijderingen van het afgelopen jaar.
Verder zijn gesprekken gevoerd met groepen leerlingen, de ouderraad (aangevuld met andere ouders), onderwijspersoneel en onderwijsondersteunend personeel van beide vestigingen en met de schoolleiding.

Dit onderzoek levert geen glashelder beeld op. Enerzijds is de waardering van leerlingen, ouders en personeel voor de school als geheel positief. Anderzijds zijn er verhoudingsgewijs veel signalen over gevoelens van onveiligheid bij met name vmbo-leerlingen en ook bij enkele personeelsleden. Ook het aantal schorsingen is hoog. Opmerkelijk is verder dat de vragenlijsten die onder het personeel zijn uitgezet, lang niet allemaal ingevuld zijn geretourneerd. Dat geldt evenzeer voor de tevredenheidsmeting die door de schoolleiding zelf was uitgezet onder het personeel.
Evenmin kon de inspectie beschikken over de resultaten van de tevredenheidsmeting van de school onder examenleerlingen van de havo/vwo vestiging, omdat zij geen gehoor hebben gegeven aan de uitnodiging van de schoolleiding om aan deze meting deel te nemen.

Het is daarom noodzakelijk dat schoolleiding en bestuur dit onderwerp zeer serieus nemen en nader onderzoek doen naar de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel. De inspectie zal bij vervolgonderzoek ook nader onderzoek doen naar de sociale kwaliteit binnen de school.

2.5 Financiën zorgwekkend

De huidige voorzitter van het CvB en de rector zijn in 2012 begonnen met een zeer problematische erfenis, veroorzaakt door de twee voorgaande besturen.

Een kort overzicht van de belangrijkste problemen waarmee de nieuwe leiding begin 2012 werd geconfronteerd:

- een zeer slechte financiële positie, in casu een negatief eigen vermogen van € 4,2 miljoen. Onderstaand zijn de belangrijkste kengetallen opgenomen over 2007 tot en met 2011.

Jaar:	2007	2008	2009	2010	2011
Liquiditeit	1,5	0,55	0,38	0,22	0,14
Solvabiliteit 2	0,62	-0,04	-0,39	-1,37	-3,22
Rentabiliteit	10,3%	-5,5%	-14,0%	-20,6%	-34,0%

- een schuldenlast van € 4,5 miljoen, waarvan zo’n € 0,5 miljoen werd veroorzaakt door de kosten van de inhuur van diverse externen;
- diverse lopende contracten. Een van deze contracten betreft het in november 2011 getekende contract met de Gemeente Rotterdam voor in totaal € 1.015.000. Dit contract betreft een erkenning van de schulden inzake het gepleegd onderhoud aan de locaties in de jaren 2008 en 2009 van € 375.000, alsmede de doorbelaste exploitatiekosten van schoolgebouwen vanaf 2004 tot en met 2010 van € 400.000 in combinatie met een lening van € 240.000;
- noodzakelijk te maken kosten zoals het verwijderen van tijdelijke huisvesting (containers), die tot dan toe was gebruikt als werkruimte voor het bestuur;
- het wegwerken van een achterstand in de administratie omdat het noodzakelijk was het contract met het vorige administratiekantoor op te zeggen.

Financieel beheer
De inspectie heeft geconstateerd dat ten aanzien van het financieel beheer gedurende de afgelopen anderhalf jaar belangrijke vorderingen zijn gemaakt, maar er is ook sprake van enkele tekortkomingen.

De voorzitter van het CvB heeft bij zijn aantreden zijn primaire focus gelegd bij het zicht krijgen op en de beheersing van de financiën. Er is een (interim)controller aangetrokken, die de financiële administratie opnieuw heeft vormgegeven en periodieke managementrapportages verzorgt.

Verder zijn er verbeteringen in de administratieve organisatie en interne beheersomgeving (AO/IB) aangebracht. Het inkoop- en betalingsproces is gestructureerd, waardoor een betere grip ontstaan is op betalingsverplichtingen. Facturen worden centraal ontvangen, alle facturen werden gezien en geautoriseerd door de voorzitter van het CvB.

Risicovolle en arbeidsintensieve onderdelen van het administratieve proces zijn beëindigd. Er is geen kasverkeer meer en de financiën die verband houden met de ouderbijdragen (de inning daarvan en het verrichten van betalingen van activiteiten die ten laste van de ouderbijdrage) zijn onder verantwoordelijkheid van de ouderraad gebracht en vormen geen onderdeel meer van de financiële administratie van de ISG Ibn Ghaldoun.

Als laatste is, mede in samenspraak met de RvT, een nieuwe accountant aangezocht. De RvT concludeerde, blijkens de notulen van zijn vergadering op 12 juni 2012, dat de voormalige accountant ook steken heeft laten vallen in het proces. Ook de inspectie kwam bij reviews van de werkzaamheden van de accountant meerdere malen tot de conclusie “ niet toereikend”.

Naast deze vorderingen signaleert de inspectie nog verbeterpunten op het gebied van het inkoop- en betalingsproces. Voorbeelden zijn:
- het formeel vastleggen van de AO/IB en het consequent volgen van deze procedures;
- het opstellen van een offerteprocedure voor alle uitbestedingen en inkopen boven een bepaald bedrag (nu zijn slechts incidenteel offertes opgevraagd) het maken van raamcontracten voor frequent aan te schaffen artikelen.

Getroffen maatregelen ter verbetering van de financiële positie
Het nieuwe CvB heeft bij zijn aantreden direct een aantal maatregelen getroffen ter verbetering van de liquiditeit en solvabiliteit. De inspectie concludeert dat deze maatregelen zeker een positief effect hebben gehad op de financiële positie.

Er zijn maatregelen getroffen die de doelmatigheid ten goede komen en zowel de liquiditeit als de solvabiliteit verbeteren, omdat ze leiden tot kostenbesparingen of verhoging van de baten. Voorbeelden daarvan zijn:
- het verminderen van het aantal onderwijslocaties;
- het alsnog aanvragen van een indicatie en extra bekostiging voor leerlingen die voldoen aan de vereisten voor leerwegondersteunend-onderwijs (lwoo), maar niet eerder als zodanig zijn geïndiceerd;
- het beëindigen van het leerlingenvervoer van de scholen naar de gymlocatie ten laste van de rijksbekostiging en het in plaats daarvan vragen of de Gemeente Rotterdam haar verantwoordelijkheid op dit punt wil nemen;
- het inzetten van vrijwilligers bij de verhuizing naar het gebouw aan de Putsebocht;
- het wijzigen en opzeggen van bestaande contracten met externe leveranciers.

Daarnaast zijn er maatregelen getroffen om de liquiditeit te verbeteren. Deze leiden niet tot extra besparingen, maar geven het bestuur van de ISG Ibn Ghaldoun tijdelijk 'lucht'. Voorbeelden zijn allerlei betalingsregelingen met leveranciers en de gespreide betaling van de dertiende maand (eindejaarsuitkering) van 2012 over de eerste maanden van 2013.

Deze maatregelen hebben ultimo 2012 geleid tot een lichte verbetering van de financiële positie.

Financiële toekomstscenario's
In de meerjarenraming 2013-2016 van het CvB wordt voor 2013 een exploitatieresultaat van € 208.000 begroot. In de daaropvolgende jaren worden hogere positieve resultaten begroot, namelijk respectievelijk € 460.000 voor 2014, € 649.000 voor 2015 en € 844.000 voor 2016.
Belangrijkste pijler voor deze verbetering is de verwachte toename van het leerlingenaantal van 691 per 1 oktober 2012 tot 750 per 1 oktober 2015. Deze aanname is volgens de inspectie risicovol, gezien het feit dat het aantal leerlingen het laatste jaar juist (gering) is gedaald. De scenario's waarbij rekening wordt gehouden met een gelijkblijvend of een dalend aantal leerlingen dienen nog te worden opgesteld en doorgerekend.
Dit is des te belangrijker aangezien het zeer onzeker is hoe het leerlingenaantal zich gaat ontwikkelen na de recente onregelmatigheden rond het eindexamen 2013. Begin augustus staan er 695 leerlingen ingeschreven, maar het bestuur is nog onzeker of deze leerlingen ook allemaal daadwerkelijk zullen komen, gegeven de negatieve publiciteit over de school. Vooralsnog wordt door het CvB rekening gehouden met een terugloop van 24 leerlingen. Deze mogelijke daling is nog niet verdisconteerd in de meerjarenraming. Dit kan direct enkele tonnen per jaar schelen.

De volgende onzekerheden in de financiën kunnen een grote rol spelen bij de bestuurlijke besluitvorming en daarmee op het bestuurlijk handelen:

- *De omvang van de school in relatie tot de beschikbare middelen*
  Van begin af aan is gekozen voor het in stand houden van een brede scholengemeenschap voor vmbo, mavo, havo en vwo over de volle breedte en voor alle leerjaren. Dat is voor het starten van een school al een vrijwel onmogelijke opgave en dat blijft het ook bij een te beperkte instroom. Een breed aanbod gecombineerd met verhoudingsgewijs weinig leerlingen leidt tot de noodzaak relatief kleine klassen te maken en/of het combineren van klassen. Bij vier profielen in de bovenbouw havo en vwo en twee afdelingen in het vmbo leidt dat al snel tot de noodzaak middelen in te zetten die ook voor andere doelen nodig zijn, zoals voor leerlingenzorg of extra hulp bij het inlopen van achterstanden.

- *Herstructurering schulden*
  De ISG Ibn Ghaldoun is (ten tijde van de vorige bestuurders) eind 2010 c.q. begin 2011 geconfronteerd met facturen van de Gemeente Rotterdam voor een totaal bedrag van € 1.015.000
  Hiervoor zijn de voormalige bestuurders een (annuïtaire) leningovereenkomst aangegaan over vier jaren tegen 4% rente. Daarnaast heeft het bestuur van de ISG Ibn Ghaldoun een terugbetalingsverplichting aan OCW van € 13.000 per maand vanaf januari 2014. Het bestuur van de ISG Ibn Ghaldoun is ten tijde van het inspectieonderzoek in overleg met de Gemeente Rotterdam en het Ministerie van Financiën over alternatieve terugbetalingsafspraken. Voor dit moment geldt echter dat de schulden die in het verleden zijn opgebouwd en de nu geldende afspraken die over rente en aflossing zijn gemaakt een zodanig beslag leggen op de financiën dat het niet anders kan dan dat dit negatieve gevolgen heeft voor de onderwijskwaliteit.

- *Onderhoudskosten gebouwen*
  Voor het jaar 2010 is door de Gemeente Rotterdam € 264.955 voor onderhoud in rekening gebracht en voor 2011 en 2012 is nog niet duidelijk hoeveel de Gemeente Rotterdam voor onderhoud in rekening zal gaan brengen. Vooralsnog is per jaar € 100.000 (ongeveer het vergoedingsbedrag) voor onderhoud gereserveerd. Het bestuur van de ISG Ibn Ghaldoun overweegt om één en ander niet meer te betalen gezien het feit dat zij altijd slecht onderhouden gebouwen krijgt toegewezen. De Gemeente Rotterdam heeft aan de inspectie aangegeven dat de in rekening gebrachte en te brengen bedragen tot en met 2011 niet alleen onderhoudskosten betroffen maar ook energiekosten, belastingen en verzekeringen. De Gemeente Rotterdam heeft tevens meegedeeld dat het door het bestuur van de ISG Ibn Ghaldoun nog te betalen bedrag over 2011 en 2012 aanzienlijk hoger zal zijn dan het door dit bestuur gereserveerde bedrag (zie verder paragraaf 2.8).

- *Wachtgeld*
  Op dit moment is het eigen risico nog moeilijk in te schatten (gereserveerd is € 30.000). Vorig jaar heeft de ISG Ibn Ghaldoun € 65.000 aan wachtgeld betaald.

- *Onderwijsondersteunend personeel*
  Op grond van een vergelijking met twee soortgelijke scholen komt de inspectie tot de conclusie dat de ISG Ibn Ghaldoun verhoudingsgewijs minder onderwijspersoneel (OP) inzet dan de twee andere scholen en veel meer onderwijsondersteunend personeel (OOP). Dit laatste is mede het gevolg van het feit dat dit personeel afkomstig is van de voormalige vier locaties, terwijl de school nu nog twee locaties heeft. Op personeelsgebied is er wat betreft het OOP dus sprake van een teveel aan personeelsleden.

Voor de zomer dient duidelijk te worden hoeveel functies dienen af te vloeien. Dit leidt echter nog niet direct tot een besparing op de personeelskosten aangezien ontslag met toestemming van het UWV of via de kantonrechter, dan wel afspraken over afvloeiing voor extra kosten zorgt. Een complicerende factor daarbij is dat de schoolleiding van de ISG Ibn Ghaldoun in het verleden geen dossier per personeelslid heeft opgebouwd waaruit zou kunnen blijken dat het personeelslid terecht afvloeit. Nu er wel een cyclus van personeelsgesprekken in gang is gezet zal het nog enige jaren duren voordat op grond daarvan een meer effectief personeelsbeleid kan worden gevoerd.
Om de financiële positie gezonder te maken, dient een positief exploitatiesaldo te worden gegenereerd. Zolang de uitgaven voor het OOP zo hoog zijn kan dit alleen worden gerealiseerd door (onder andere) lagere uitgaven voor inventaris, apparatuur en leermiddelen en OP dan bij andere vergelijkbare schoolbesturen. Dit raakt het onderwijs aan leerlingen en daarmee de kwaliteit van het onderwijs direct.

2.6 Problemen kwaliteit personeel en functioneren personeelsbeleid groot

Voor de ISG Ibn Ghaldoun is het om meerdere redenen lastig om geschikt en bevoegd personeel te vinden. Het is voor veel scholen die kampen met de grote stadsproblematiek al lastig om goede docenten te vinden die willen en kunnen werken onder moeilijke omstandigheden. Het is nog moeilijker om zulke docenten te vinden die ook nog passen binnen de identiteit van deze islamitische school.
In het verleden zijn verhoudingsgewijs veel docenten benoemd die niet aan de geldende bevoegdheidseisen voor het voortgezet onderwijs voldoen. Dat laat overigens onverlet dat de school beschikt over een aantal zeer gemotiveerde leraren die met overtuiging kwalitatief goed werk leveren.
Een bijzonder aandachtspunt is de gebrekkige taalvaardigheid van een aantal leraren. Dit is niet aanvaardbaar in de situatie van de ISG Ibn Ghaldoun, waar veel leerlingen taalachterstanden hebben.

Bevoegdheden en Verklaringen omtrent gedrag
Schoolpersoneel moet in het bezit zijn van een geldige verklaring omtrent het gedrag (VOG) en onderwijspersoneel tevens van een bewijs van bekwaamheid. De inspectie heeft onderzocht in hoeverre het bevoegd gezag er zorg voor heeft gedragen dat aan deze bevoegdheidseisen wordt voldaan.

Bij het onderzoek heeft de inspectie kunnen vaststellen dat alle personeelsdossiers voorzien zijn van een verklaring omtrent het gedrag.

De voorschriften omtrent de bewijzen van bekwaamheid maken onderscheid tussen aan de ene kant het onderwijs dat op basis van dat bewijs gegeven mag worden aan leerlingen in het vmbo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo (tweede graad) en aan de ander kant het onderwijs dat gegeven mag worden aan leerlingen in de bovenbouw van havo en vwo (eerste graad). Leraren zonder enig bewijs van bekwaamheid voor het vak waarin onderwijs wordt gegeven zijn onbevoegd. Leraren die in een bepaald vak onderwijs geven in de bovenbouw van havo en vwo, terwijl ze voor dat vak slechts een tweedegraads bevoegdheid bezitten, zijn onderbevoegd. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat er op de school relatief veel onbevoegd of onderbevoegd les wordt gegeven. Dit is niet altijd in strijd met de regelgeving. De wet staat in bepaalde gevallen toe dat leraren les geven in een vak waarin ze niet bevoegd of niet voldoende bevoegd zijn. Een van de voorwaarden is dan meestal dat de onbevoegde of onderbevoegde leraar verklaart zich te zullen inspannen om binnen een bepaalde termijn wel de vereiste bevoegdheid te behalen en dat dit in het bekwaamheidsdossier wordt vastgelegd. Dergelijke afspraken zijn, naar verluidt, wel met bepaalde leraren gemaakt, maar in strijd met de geldende voorschriften en doorgaans niet in het personeelsdossier (bekwaamheidsdossier) vastgelegd.

Ondanks de mogelijkheid om in bepaalde gevallen van geldende bekwaamheidseisen af te wijken kan de kwaliteit van het onderwijs ernstig onder druk komen te staan als dit op grote schaal gebeurt. Bij de ISG Ibn Ghaldoun is dat het geval.

Uit het onderzoek blijkt onder meer het volgende:
- de talen die op de school onderwezen worden, worden gemiddeld genomen voor meer dan 50% onbevoegd of onderbevoegd gegeven;
- in de bovenbouw havo en vwo worden alle lessen Nederlands, Engels, Frans, Duits en Latijn on(der)bevoegd gegeven. Alleen de lessen Arabisch worden allemaal door eerstegraads bevoegde leraren verzorgd;
- gelet op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie valt het toe te juichen dat de school in de eerste leerjaren vmbo voorziet in extra lessen taalvaardigheid. Helaas wordt een groot percentage (85%) van juist deze lessen verzorgd door leraren die geen bewijs van bekwaamheid hebben voor Nederlandse taal;
- de lessen lichamelijke oefening voor meisjes worden voor 80% van het totaal onbevoegd gegeven. Hier geldt dat met betrekking tot één lerares wel is vastgesteld dat zij een voor erkenning in aanmerking komende opleiding heeft gevolgd, maar dat vervolgens de erkenning niet is aangevraagd. Mocht zich onverhoopt tijdens onbevoegd gegeven lessen gymnastiek een ongeval voordoen dan brengt dat voor zowel het bestuur als de betrokken lerares grote aansprakelijkheidsrisico's met zich mee;
- de verdeling van de onbevoegd of onderbevoegd gegeven lessen is niet evenwichtig. De vmbo-klassen en de onderbouw havo en vwo krijgen tot 45% onbevoegd of onderbevoegd onderwezen vakken en de bovenbouw havo en vwo-klassen tot bijna 80%.

In bijlage IV wordt een overzicht gegeven van de percentages on(der)bevoegd gegeven vakken.

Personeelsbeleid te laat op gang gekomen
Afgezien van de bevoegdheidssituatie kampt de schoolleiding met meer problemen op personeelsgebied. De school kent geen historie van consequent personeelsbeleid op basis van een vastgesteld systeem van functiewaardering, functionerings- en beoordelingsgesprekken, duidelijke afspraken over de noodzaak een bevoegdheid te halen, afspraken over kwaliteitsverbetering en een duidelijk beleid gericht op bestrijding van ziekteverzuim. Dat heeft in het verleden geleid tot een grote mate van autonomie van docenten. Nu er wel een duidelijk personeels- en kwaliteitsbeleid wordt gevoerd levert dat weerstand op bij sommige docenten die anders gewend zijn.
Achterstallig personeelsbeleid werkt ook door in het tempo, waarin leraren scholingstrajecten volgen voor het behalen van een bevoegdheid en in het maken en nakomen van noodzakelijke afspraken over taalvaardigheid in de Nederlandse taal. Pas zeer recent maken dit soort afspraken deel uit van de functionerings- en beoordelingsgesprekken. Bij het ontbreken van in het verleden opgebouwde dossiers, kan het dan ook meerdere jaren duren voordat afspraken tot het gewenste resultaat leiden.
Hetzelfde geldt voor het bestrijden van ziekteverzuim onder het personeel. De getallen op dat gebied zijn nog steeds verontrustend hoog ook al is dat in het afgelopen jaar voor een belangrijk deel te wijten aan moeilijk beïnvloedbare gevallen van langdurige ziekte. Het afgelopen jaar zijn in goede samenwerking met de Arbodienst afspraken gemaakt over het actief bestrijden van ziekteverzuim, maar ook wat dit betreft zal het de nodige tijd duren voordat de cultuur zodanig is veranderd dat het voorkomen van ziekteverzuim een verantwoordelijkheid wordt van alle personeelsleden.

2.7 Organisatiecultuur kwetsbaar

De inspectie is van mening dat een deel van de oorzaken van de problemen van de school gelegen is in de manier waarop men met elkaar communiceert en omgaat met afspraken.
De school is vanaf de oprichting in een constante strijd om het bestaan verwikkeld, mede omdat er een sterk negatieve beeldvorming is over de school in de omgeving. Alles wat er in de school gebeurt ligt onder het vergrootglas van publieke meningsvorming en wordt bij voorbaat met wantrouwen en kritisch bekeken. De recente gebeurtenissen rond het examen hebben opnieuw tot een enorme reputatieschade voor de school geleid.
Bestuur, schoolleiding, leraren, leerlingen en ouders zijn mede van elkaar afhankelijk om de school in stand te houden. Dat veroorzaakt bij personeel, leerlingen en ouders een gevoel van saamhorigheid, maar leidt tevens tot een gesloten cultuur, waarin problemen waar mogelijk worden vermeden en verschillen van mening worden toegedekt. Een en ander speelt sterker in een situatie waarin er veel kritiek op een school is en de school daardoor onder druk komt te staan. Dit is in sterke mate het geval voor de ISG Ibn Ghaldoun. De inspectie constateert dat personeelsleden zich belemmerd voelen om in deze situatie openlijk hun mening naar voren te brengen; er lijkt sprake te zijn van een hoge mate van groepsdruk.

Daar komt bij dat er in de school jarenlang weinig tot geen sturing is geweest vanuit de leiding en het middenmanagement. Leraren hadden veel autonomie en konden in belangrijke mate hun eigen regels en afspraken bepalen. Personeelsleden werden door de leiding niet aangesproken op hun gedrag en ook personeelsleden onderling deden dat niet. Zo konden er situaties ontstaan waarbij onderhandeld kon worden over cijfers en overgangsnormen, lessen te laat begonnen of niet doorgingen en leerlingen te maken kregen met gedragsregels, die afhankelijk van de docent konden verschillen.

De nieuwe schoolleiding heeft, zeker in verhouding met het verleden, krachtige maatregelen genomen om de ingesleten schoolcultuur te verbeteren: de introductie van een functiewaarderingssysteem, gevolgd door een cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken, afspraken over het halen van de noodzakelijke bevoegdheid, sturen op nakomen van afspraken en regels, consequent handelen naar leerlingen. Zo’n verandering vergt echter tijd, wil er sprake kunnen zijn van een diepgaande en duurzame verandering en leidt bovendien ook tot weerstand. De inspectie heeft van meerdere kanten signalen gekregen dat er een beperkte (anonieme) groep docenten is die schadelijk is voor de positieve ontwikkeling van de school en van wie leerlingen een verkeerd voorbeeld krijgen als het gaat om het zich houden aan afspraken, op tijd komen etc.

2.8 Huisvesting en materiële voorzieningen onder de maat

Vanaf de oprichting van de school vormt de huisvesting een groot probleem. In achtereenvolgende jaren is de school gehuisvest geweest in verschillende gebouwen die vanwege de slechte kwaliteit inmiddels door andere scholen verlaten waren. Tot augustus 2012 kende de ISG Ibn Ghaldoun vier locaties. Vanaf dat moment is de school gehuisvest in twee gebouwen. In het gebouw aan de Schere zijn de afdelingen havo en vwo gevestigd en in het gebouw aan de Putsebocht zijn alle afdelingen van het vmbo nu samen gebracht.

Vanuit het perspectief van de kwaliteit van het onderwijs constateert de inspectie dat de huisvesting en de materiële voorzieningen van de school zich bevinden onder het kwalitatieve minimum dat voor goed onderwijs noodzakelijk is.

Het gebouw aan de Putsebocht is een tijdelijke locatie voor twee jaar. Dit is een ontwikkelpand van woningbouwcorporatie Vestia. De Gemeente Rotterdam is in overleg met andere vastgoedontwikkelaars om dit pand te slopen en te vervangen door een multifunctionele accommodatie. Hoewel leerlingen en docenten blij zijn met het gebouw aan de Putsebocht, is de inspectie van oordeel dat er een demotiverende werking uitgaat van de staat van onderhoud van het gebouw. De inrichting van de voorzieningen voor de beroepsgerichte vakken zijn uiterst pover. Hetzelfde geldt voor het gebouw aan de Schere. De staat van het gebouw en de materiële voorzieningen zijn ook daar onder de maat.

De school is blij met een reductie van vier vestigingen naar twee, maar desondanks kan niet worden gesproken van adequate huisvesting. De inspectie is van oordeel dat de kwaliteit van de huisvesting van de ISG Ibn Ghaldoun, ook in vergelijking met de huisvesting van andere scholen voor voortgezet onderwijs in Rotterdam, negatief afsteekt.
Voor de leerlingen en het personeel van de ISG Ibn Ghaldoun is het noodzakelijk dat zij kunnen leren en werken in een modern schoolgebouw dat goed onderwijs mogelijk maakt.

De school kent alles bij elkaar een lange geschiedenis van verschillen van mening met de Gemeente Rotterdam over huisvesting, onderhoud en energiekosten. Beide hebben daarin een eigen verantwoordelijkheid.

Wat de huisvesting betreft heeft de school tijdens het onderzoek aangegeven een voorkeur te hebben voor een unilocatie. Hoewel er binnen de Gemeente Rotterdam veel leegstand is van schoolgebouwen, blijkt het vooralsnog echter niet mogelijk te zijn om de school in één pand te huisvesten. Ten aanzien van het ten behoeve van de ISG Ibn Ghaldoun gevoerde huisvestingsbeleid heeft de Gemeente Rotterdam aangegeven dat de Stichting ISVO (de rechtspersoon van de ISG Ibn Ghaldoun) in het verleden nooit een aanvraag heeft gedaan voor een unilocatie. Het bestuur heeft er destijds zelf voor gekozen om verspreid over meerdere onderwijslocaties in Rotterdam les te geven. Voor zover de keuze daarbij viel op huisvesting in Rotterdam Noord stuitte dat ook op weerstand bij andere schoolbesturen in Rotterdam, met als uitkomst de mogelijkheid om voor slechts 100 leerlingen een instroompunt te realiseren. Ook dat was geen goed uitgangspunt voor structureel goede huisvesting. De Gemeente Rotterdam heeft aangegeven dat de ISG Ibn Ghaldoun in 2012 de mogelijkheid heeft gekregen voor huisvesting op een unilocatie. Het bestuur van de ISG Ibn Ghaldoun heeft dit afgewezen omdat het gebouw niet geschikt werd bevonden.

Ook als het gaat om onderhouds- en energiekosten bestaan er verschillen van mening tussen de school en de Gemeente Rotterdam. De school is keer op keer met hoge onderhoudskosten geconfronteerd, omdat er op nieuwe locaties sprake was van achterstallig onderhoud. Dit geldt ook voor de huidige locaties van de ISG Ibn Ghaldoun.

De inspectie constateert dat de samenhang tussen slechte huisvesting en hoge onderhouds- en energiekosten voor de school tot dermate hoge uitgaven leidt, dat dit indirect ook ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs (zie ook paragraaf 2.5).

Tegen deze achtergrond en met inachtneming van de uiterst kwetsbare financiële situatie van de school, komt de inspectie tot de conclusie dat er in de afgelopen periode onvoldoende sprake is geweest van een pro- actieve en constructieve benadering vanuit de Gemeente Rotterdam om aan de in de WVO, artikel 76b

vastgelegde gemeentelijke zorgplicht voor een goede huisvesting van scholen op een overtuigende wijze te voldoen.

2.9 Ondanks intensief toezicht blijft duurzame verbetering uit

De afgelopen jaren heeft de inspectie zeer intensief toezicht uitgevoerd op de ISG Ibn Ghaldoun. Vanaf 2008 is er voortdurend sprake geweest van toezichtarrangementen met als doel tot verbetering van het onderwijs te komen. Tevens is de school sinds begin 2012 onder hoog financieel toezicht geplaatst. Desalniettemin moet de inspectie constateren dat ondanks het intensieve toezicht de negatieve spiraal waarin de school zich bevindt niet is doorbroken. Daar is een aantal verklaringen voor:

- ook de inspectie kreeg te maken met elkaar opvolgende schoolbesturen. Die kregen van de inspectie steeds de kans om de problemen aan te pakken en waar dat niet gebeurde ontstond vertraging in noodzakelijke verbetertrajecten. Zo zijn er in de periode van 2008 tot 2010 onder leiding van het interim-management veel aanzetten tot kwaliteitsverbetering geweest, vastgelegd in documenten. Het is de toenmalige leiding echter niet gelukt om voldoende draagvlak te verkrijgen voor duurzame kwaliteitsverbetering, noch van borging van in gang gezette kwaliteitsverbetering.
- in de tweede plaats vertoonden de resultaten per afdeling een steeds wisselend beeld, waarbij het toezichtregime zich steeds verplaatste naar andere onderdelen van de scholengemeenschap, zonder het totaalbeeld op schoolniveau daarin te blijven betrekken.
- ten derde heeft de inspectie de financiële problemen vanwege de ernst daarvan, aanvankelijk als een zelfstandig probleem aangepakt.

De inspectie heeft in 2012 vastgesteld dat in dit soort gevallen in een vroeg stadium geïntegreerd toezicht noodzakelijk is. Reden waarom de inspectie bezig is het toezicht op het bestuurlijk handelen, de onderwijskwaliteit en de financiën te integreren. Dit onderzoek is daarvan een voorbeeld.

3 ANALYSE EN CONCLUSIES

Analyse

Toen het huidige CvB en de huidige rector in februari, respectievelijk maart 2012 met hun werkzaamheden begonnen kregen zij te maken met een zeer problematische erfenis van de voormalige besturen en directies. In de voorafgaande paragrafen is dit uitvoerig aan de orde gesteld.
De nieuwe leiding heeft in de afgelopen anderhalf jaar een begin gemaakt met het leggen van een stevig fundament onder de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Hierbij is het de ambitie om duurzaam kwalitatief goed voortgezet onderwijs op islamitische grondslag te realiseren. In deze periode is veel bereikt. Echter, de effecten hiervan zullen in het meest gunstige geval pas over langere tijd zichtbaar zijn, omdat sommige verbeteringen een lange doorlooptijd hebben. Andere komen pas tot stand, nadat eerst de noodzakelijke randvoorwaarden zijn verbeterd waardoor zich niet opnieuw een terugval kan voordoen, zoals dat in het verleden steeds het geval was.

De school kampt nog steeds met dermate ernstige en hardnekkige problemen dat dit een ernstige bedreiging vormt voor het realiseren van de ambities. De problemen zijn ieder op zich al zeer ernstig, zo niet onoverkomelijk, maar juist in hun onderlinge samenhang vormen zij een levensgroot risico. De recente gebeurtenissen rond het examen hebben de uitgangspositie om kwaliteitsverbetering te realiseren verder verslechterd.

De inspectie heeft de gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan bij de ISG Ibn Ghaldoun over een langere periode bezien. Wat opvalt is dat de school zich al geruime tijd in een patroon van zich herhalende processen bevindt, die uiteindelijk leiden tot een neerwaartse spiraal. Er is iedere keer weer een nieuw bestuur met zeer hoge ambities. Men wil, mede onder druk van de ouders en de islamitische gemeenschap, het voortgezet onderwijs over de volle breedte aanbieden. Daarbij is het uitermate moeilijk aan goed gekwalificeerd personeel te komen, er ontstaan oplopende financiële tekorten, ingezette verbeteracties worden niet afgemaakt, de kwaliteit van het onderwijs gaat achteruit en wordt (zeer) zwak, bestuurders handelen onrechtmatig en onprofessioneel, de omgeving werkt tegen, er ontstaat negatieve beeldvorming, er ontstaat verlies van vertrouwen, bestuurders worden aan de kant gezet, enzovoort.
De ambities en inzet van het huidige bestuur zijn nog te recent om te kunnen concluderen dat het dit keer anders gaat. Zeker met de recente examendiefstal als nieuwe tegenvaller.

De ISG Ibn Ghaldoun is momenteel de enige islamitische school voor voortgezet onderwijs in Nederland. Dat leidt ertoe dat betrokkenen veel over hebben voor de instandhouding van de school, soms ook als maatregelen ten koste gaan van de onderwijskwaliteit. Dat is het geval geweest bij het onderwijsaanbod, het toelatingsbeleid, het personeelsbeleid en het werkt ook door in de schoolcultuur. Doordat de school gedurende lange tijd met veel problemen te maken had en heeft, is te lang gewerkt aan ad hoc maatregelen, zonder voor structurele oplossingen te zorgen. Als gevolg daarvan stapelden de financiële problemen zich op, kreeg het personeelsbeleid onvoldoende vorm en bleven de onderwijsresultaten achter.
De huidige (deels wellicht uit nood geboren) steun in de eigen geledingen voor de leiding kan gemakkelijk omslaan in gebrek aan vertrouwen, waardoor ook deze leiding het draagvlak, zowel binnen als buiten de school kan verliezen. Daarmee zou

ook deze leiding weer onderdeel worden van de neerwaartse spiraal in plaats van deze onomkeerbaar te doorbreken.

Voor een duurzame kwaliteitsverbetering is adequate sturing nodig op onderwijs, personeel en middelen. Die aspecten zijn niet los van elkaar zijn te zien, werken op elkaar in en versterken elkaar. Voor de ISG Ibn Ghaldoun is daarbij een uiterst problematische situatie ontstaan:

1. door zwak bestuur in het verleden is een slechte financiële positie ontstaan, die uiteindelijk leidt tot uitholling van het onderwijs. Er is sprake van een erfenis aan schulden in een financiële relatie met (onder meer) de Gemeente Rotterdam die enorme druk zet op onderwijskwaliteit, omdat onvoldoende middelen voorhanden zijn om te investeren in goed personeel en goede faciliteiten.
2. er is een opeenvolging van bestuurders, die een duurzame kwaliteit en continuïteit van in gang gezette verbeteringen in de weg staan en die er uiteindelijk voor zorgen dat problemen niet structureel worden opgelost.
3. de school heeft met een wisselende onderwijskwaliteit te maken.
4. de school kampt met problemen in de samenstelling en de kwaliteit van het personeelsbestand.
5. er is sprake van een te gesloten organisatiecultuur.
6. er is geen goede verstandhouding met belangrijke stakeholders in de omgeving van de school, waar onder de Gemeente Rotterdam, om tot een goede huisvesting en een gezonde financiële positie te komen.

Bestuur en schoolleiding waren er in het afgelopen jaar in geslaagd relatieve rust in en rond de school te creëren en een begin te maken met het aanpakken van de problemen op een duurzame wijze. Deze periode van herstel is nu ruw doorbroken door de gebeurtenissen rond het eindexamen 2013.
De onderlinge samenhang tussen de problemen maakt dat deze maar zeer beperkt te beïnvloeden zijn door de leiding van de school. De kans voor de school om bij het realiseren van haar ambities succes te bereiken wordt hierdoor een stuk kleiner. Het maakt niet alleen het doorbreken van de geschetste patronen lastig, maar het maakt bovendien de leiding van de school buitengewoon kwetsbaar.

Conclusies
Deze analyse brengt de inspectie tot de conclusie dat, ondanks alle goede initiatieven en bereikte resultaten van de afgelopen anderhalf jaar, de ambities van het bestuur onmogelijk binnen een periode van maximaal twee jaar bereikt kunnen worden.
De neerwaartse spiraal waar ook de huidige leiding onderdeel van is, kan uitsluitend doorbroken worden als aan een aantal onlosmakelijk met elkaar verbonden voorwaarden wordt voldaan.

Dat zijn de volgende:

- een schone lei voor wat betreft de financiën;
- personeel dat zich houdt aan afspraken, zichzelf wil ontwikkelen en actief mee wil werken aan de kwaliteitsverbetering onder de aansturing van de huidige leiding;
- adequate huisvesting;
- meer tijd voor het verbetertraject, zodat onder andere de beoogde effecten van de aanscherping van de determinatie en de overgangsnormen, ook in de bovenbouw van havo en vwo bereikt kunnen worden;
- een bredere bestuurlijke context, waardoor bestuurlijke kwaliteit en continuïteit beter gegarandeerd kunnen worden en herhaald terugvallen in problemen kan worden voorkomen.

Deze voorwaarden zijn in de huidige bestuurlijke context van de ISG Ibn Ghaldoun niet vervuld. Daarom heeft de inspectie, zonder veranderingen van structurele aard, onvoldoende vertrouwen in het op korte termijn bereiken van een duurzaam kwalitatief goed niveau, in combinatie met een financieel gezonde positie.

De voorgaande conclusie beantwoordt de hoofdvragen van dit onderzoek in samenhang.
De goede aanzetten van het bestuur werken nog onvoldoende door in de organisatie; de tijd heeft daarvoor ontbroken (eerste vraag). Onder de huidige voorwaarden is er geen zicht op structurele verbetering binnen twee jaar (tweede vraag).

4 VERVOLG VAN HET TOEZICHT

De inspectie zal het vervolgtoezicht voor de ISG Ibn Ghaldoun langs verschillende lijnen vormgeven:

1. Onderwijskwaliteit
Het kwaliteitstoezicht zal worden voortgezet zoals al eerder met de school was afgesproken. Dit betekent dat op korte termijn een bestuursgesprek zal plaatsvinden tegelijk met het voortgangsgesprek voor de afdeling vmbo-tl en het onderzoek naar kwaliteitsverbetering voor de afdeling vmbo-b. Bij dit bestuursgesprek zal tevens een waarschuwing worden gegeven voor de afdeling vwo. Het gevolg van deze waarschuwing zal waarschijnlijk een kwaliteitsonderzoek op de afdeling vwo in 2013 zijn. Ook de opbrengsten van de afdeling havo laten wat betreft de gemiddelde resultaten voor het centraal examen (2013 daarbij buiten beschouwing latend) te wensen over. De afgelopen twee jaar behoorde de school in dat verband tot de 10% zwakste scholen in Nederland. Ook dit is onderwerp van gesprek met het bestuur.

2. Examens
Naar aanleiding van de onregelmatigheden rond het eindexamen 2013 wordt de school opnieuw onder geïntensiveerd toezicht examens geplaatst. Het verscherpte toezicht houdt in dat de inspectie de verdere afronding van de centrale eindexamens 2013 zal monitoren, met name het in ontvangst nemen en opbergen van de opgaven, de afname van examens, de procedures rond de eerste en tweede correcties en de vaststelling van de uitslagen. Ook voor de komende jaren zal er sprake zijn van verscherpt examentoezicht.

3. Financiën
Het financieel toezicht wordt conform de reeds gemaakte afspraken voortgezet. Dit houdt in dat de ontwikkeling van de financiële positie van de school intensief wordt gemonitord en dat waar nodig nadere verbeterafspraken worden gemaakt.

4. Bestuurlijk Handelen
De inspectie heeft aangegeven, zonder de hiervoor genoemde structurele veranderingen, onvoldoende vertrouwen te hebben in het op korte termijn kunnen bereiken van een duurzame kwaliteitsverbetering bij de ISG Ibn Ghaldoun, op basis van een gezonde financiële positie.
Dit stelt het bestuur voor de keuze: op zeer korte termijn zorgen voor een zodanige verbetering van de randvoorwaarden dat er een structureel ander perspectief ontstaat, dan wel het moeilijke besluit om te stoppen onder ogen zien. Het bestuur erkent deze keuze; "doormodderen" is onder de huidige omstandigheden geen optie.
Hierover dient zo snel mogelijk, maar uiterlijk 1 oktober 2013 duidelijkheid te zijn.
Afhankelijk van de uitkomsten maakt de inspectie nadere afspraken met het bestuur van ISG Ibn Ghaldoun over de inrichting van het bestuurlijke vervolgtoezicht.

Bijlage I Toezicht op de onderwijskwaliteit van de ISG Ibn Ghaldoun 2007-2013

In december 2007 heeft de inspectie een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd waarbij alle vijf afdelingen van de ISG Ibn Ghaldoun als zeer zwak werden beoordeeld en onder geïntensiveerd toezicht geplaatst. Aanleiding voor het kwaliteitsonderzoek waren de onvoldoende opbrengsten. De leerlingen deden te lang over de opleiding en haalden daarbij ook lage cijfers voor het centraal eindexamen. Tijdens het kwaliteitsonderzoek werd geconstateerd dat het de school niet lukte om systematisch de kwaliteit van het onderwijs te behouden en te verbeteren en dat de leerlingenzorg, vooral in het leerwegondersteunend onderwijs, van onvoldoende kwaliteit was. Verder werd geconstateerd dat er sprake was van een taalzwakke populatie leerlingen én dat een aantal docenten het Nederlands onvoldoende beheerste om als voorbeeld te dienen voor de leerlingen. De inspectie beoordeelde het taalbeleid als onvoldoende.

In 2008 en 2009 is het traject van kwaliteitsverbetering intensief door de inspectie gemonitord en begeleid. De inspectie heeft een toezichtplan opgesteld, er zijn voortgangsgesprekken gevoerd, er is met het bevoegd gezag gesproken en er is een tussentijds kwaliteitsonderzoek uitgevoerd. Het traject van geïntensiveerd toezicht heeft twee jaar geduurd, van december 2007 tot december 2009. In het afsluitende rapport concludeert de inspectie dat van echte verbetering pas sprake was na het in dienst treden van de nieuwe directeur onderwijs en de nieuwe bestuurder/algemeen directeur. Bij het afsluitend onderzoek in december 2009 oordeelde de inspectie dat veel tekortkomingen uit het onderzoek van december 2007 waren weggewerkt. De opbrengsten, de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg werden overwegend als voldoende beoordeeld. De borging van de onderwijskwaliteit en het taalbeleid werden nog als onvoldoende beoordeeld. Rond taalbeleid constateerde de inspectie dat er wel diverse notities waren verschenen maar dat deze niet in de praktijk werden gebracht.

In 2010 zijn bij de inspectie signalen binnengekomen over onregelmatigheden bij de examens Engels voor de afdeling vmbo-b en de examens Nederlands en Engels voor de afdeling vmbo-k van de ISG Ibn Ghaldoun. De signalen kwamen van de tweede correctoren, verbonden aan andere scholen, die meenden te constateren dat de eerste corrector de antwoorden van de leerlingen had verbeterd. Uit het onderzoek van de inspectie bleek dat er inderdaad bij de eerste correctie onregelmatigheden hadden plaatsgevonden. Na een gesprek met de hoofdinspecteur werd de school wat betreft de examens onder verscherpt toezicht geplaatst.
In dat verband heeft de school destijds de procedures voor het afnemen van de schoolexamens en centrale examen aangescherpt, evenals het eigen intern toezicht daarop. De inspectie heeft zich hiervan via extra examentoezicht in 2011 van vergewist. Hierbij werden geen onregelmatigheden geconstateerd.

In 2011 heeft de inspectie een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op de afdeling vmbo-b. De kwaliteit van deze afdeling is hierbij als zwak beoordeeld. De aanleiding voor het onderzoek waren de onvoldoende opbrengsten. De leerlingen haalden niet het niveau dat verwacht mocht worden aan de hand van de basisschooladviezen en de centraal examencijfers waren ruim beneden het landelijk gemiddelde. Tijdens het onderzoek werden het onderwijsproces en de kwaliteitszorg als geheel als voldoende beoordeeld, het taalbeleid en de evaluatie en borging van de onderwijskwaliteit werden echter als onvoldoende beoordeeld. Vanwege de meertalige achtergrond van leerlingen én personeel werd een grote noodzaak om aandacht aan de Nederlandse taal te besteden geconstateerd. Desondanks was er echter geen sprake van een consistente aanpak om taalachterstanden weg te werken.
Met het bevoegd gezag is afgesproken dat de opbrengsten bij publicatie van de opbrengstenkaart 2013 weer van voldoende niveau zouden zijn en dat in 2013 een onderzoek naar kwaliteitsverbetering zou worden uitgevoerd om te bepalen of de tekortkomingen zijn opgeheven. De afspraak voor de opbrengsten is door de school gerealiseerd. De opbrengsten zijn op de opbrengstenkaart 2013 voldoende. In 2012

werd een voortgangsgesprek gevoerd. Hierbij werd vastgesteld dat de opbrengsten verbeterden en dat er een taalbeleidsplan was opgesteld. Het taalbeleidsplan was echter nog niet geïmplementeerd en het onderwijs was nog niet geëvalueerd.
Het onderzoek naar kwaliteitsverbetering zou in juni 2013 plaatsvinden maar is vanwege de onregelmatigheden bij het eindexamen uitgesteld.

In 2012 werd een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op de afdeling vmbo-tl. Ook de kwaliteit van deze afdeling werd hierbij als zwak beoordeeld. De aanleiding voor het onderzoek was een waarschuwing, de opbrengsten dreigden onvoldoende te worden. De centraal examencijfers waren laag en het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen werd te groot. Bij het kwaliteitsonderzoek werd weer het taalbeleid als onvoldoende beoordeeld. De taalbeheersing van leerlingen en ook van enkele docenten werd als onvoldoende omschreven. Ook werd bij de kwaliteitszorg geconstateerd dat de school wel zicht heeft en stuurt op de opbrengsten-, maar onvoldoende het onderwijs evalueert en borgt. Bij publicatie van de opbrengstenkaart 2013 zijn de opbrengsten (gemiddeld over een periode van drie jaar) daadwerkelijk onvoldoende geworden. Met het bevoegd gezag is afgesproken dat de opbrengsten bij publicatie van de opbrengstenkaart 2015 weer van voldoende niveau zullen zijn. De eerste verbeteringen in de opbrengsten zijn zichtbaar op de opbrengstenkaart 2013. Er zou in juni 2013 een voortgangsgesprek worden uitgevoerd, maar dit is uitgesteld vanwege de gebeurtenissen rond het eindexamen 2013.

Jaarlijks voert de inspectie een gesprek met het bevoegd gezag van de ISG Ibn Ghaldoun. In 2013 zou het gesprek in juni plaatsvinden, tegelijk met het voortgangsgesprek voor de afdeling vmbo-tl en het onderzoek naar kwaliteitsverbetering voor de afdeling vmbo-b. Vanwege de gebeurtenissen rond het eindexamen 2013 is het gesprek uitgesteld. Bij dit bestuursgesprek zou een waarschuwing worden gegeven voor de afdeling vwo. Het gevolg van deze waarschuwing zal waarschijnlijk een kwaliteitsonderzoek op de afdeling vwo in 2013 zijn.
Ook de opbrengsten van de afdeling havo laten wat betreft de gemiddelde resultaten voor het centraal examen te wensen over. De afgelopen twee jaar behoorde de school in dat verband tot de 10% zwakste scholen van Nederland, zelfs rekening houdend met de correctie die bij deze school wordt toegepast voor het aantal leerlingen uit achterstandsgebieden. Dat hoeft niet te betekenen dat de afdeling daarom als geheel als zwak beoordeeld wordt, maar is wel reden voor een gesprek met het bestuur over het kwaliteitsbeleid.

Samenvattend:
Het verbetertraject 2007 – 2009 verliep redelijk voorspoedig. De opbrengsten en de kwaliteitszorg verbeterden. In 2009 werden zij als voldoende beoordeeld. De wisseling van schoolleiding en bestuur gaf vertrouwen. Verwacht werd dat ook de borging van de onderwijskwaliteit en het taalbeleid door de nieuwe schoolleiding op orde zou worden gebracht. Dit bleek echter niet het geval te zijn. De opbrengsten verslechterden weer en afdelingen werden als zwak beoordeeld. Bij de onderzoeken in 2011 en 2012 bleek dat de belemmeringen voor het invoeren van taalbeleid en het waarborgen van de onderwijskwaliteit nog niet waren opgelost. Ondertussen had de school ook een groot financieel probleem en in 2012 was er weer een wisseling van schoolleiding en bestuur.

Bijlage II De schoolresultaten van de ISG Ibn Ghaldoun in de periode 2008-2013

De opbrengstindicatoren van de inspectie

De opbrengsten van een afdeling van een school zijn gebaseerd op vier indicatoren:

- het onderbouwrendement (w.o. zittenblijven, op- en afstroom t.o.v. het advies van de basisschool);
- het bovenbouwrendement (w.o. zittenblijven en slagingspercentages);
- het gemiddeld cijfer voor alle vakken voor het centraal examen (ce);
- het verschil tussen het school- en het centraal examen (se-ce).

Steeds maakt de inspectie bij de opbrengstenbeoordeling in enig jaar gebruik van de informatie van de laatste drie jaar. Wanneer meer dan één indicator over drie jaar onvoldoende is, zijn de opbrengsten onvoldoende.

De beoordeling van de opbrengsten

Op grond van de berekening van de verschillende opbrengstindicatoren hadden in de afgelopen jaren de volgende afdelingen van de ISG Ibn Ghaldoun onvoldoende opbrengsten:

- opbrengstenoverzicht 2013: vmbo-tl onvoldoende
- opbrengstenoverzicht 2012: vmbo-b onvoldoende
- opbrengstenoverzicht 2011: vmbo-b onvoldoende
- opbrengstenoverzicht 2010: geen onvoldoendes
- opbrengstenoverzicht 2009: geen onvoldoendes
- opbrengstenoverzicht 2008: havo en vwo onvoldoende

De opbrengstindicatoren afzonderlijk

Het onderbouwrendement van de ISG Ibn Ghaldoun vertoont een hoge score in vergelijking met andere brede scholengemeenschappen. Dit betekent dat de ISG Ibn Ghaldoun in staat is om veel leerlingen naar een hoger niveau te laten doorstromen dan oorspronkelijk op basis van het basisschooladvies werd verwacht.

Bij vmbo-b en vmbo-k is het bovenbouwrendement laag geweest maar dit is de laatste jaren verbeterd. Bij vmbo-tl is het meestal voldoende geweest net als bij het havo. Ook bij het vwo was het steeds voldoende, maar het is in 2012 (opbrengstenoverzicht 2013) sterk gedaald.

Na een oorspronkelijk vrij hoog verschil tussen het schoolexamen en centraal examen in 2007 en 2008 is dit geleidelijk aan verbeterd. Wel zien we dit verschil de laatste jaren bij het vwo iets toenemen en komt het boven de norm, maar alleen bij vmbo-t is over drie jaar gemeten een te hoog verschil.

De gemiddelde score voor het centraal examen lag voor vmbo-basis en kader vrij laag maar is het afgelopen jaar (examen 2012) omhoog gegaan.
Bij vmbo-tl ligt de gemiddelde examenscore laag en scoort deze indicator nu onvoldoende.
Bij havo en vwo waren de centraal examenscores voor de examens 2008, 2009 en 2010 voldoende tot goed, maar ze zijn in 2011 en 2012 sterk gedaald. Het driejaarsgemiddelde is bij het havo onvoldoende en voor vwo dreigt, wanneer met het examen 2013 geen verbetering optreedt, deze indicator onvoldoende te worden.

Bij examenscores vallen de volgende zaken op:
De scores voor Nederlands zijn over de hele linie, met uitzondering van enkele uitschieters, laag. Dit hangt samen met het al enige jaren als onvoldoende beoordeelde taalbeleid van de school.

In het algemeen zijn de scores voor de examens vrij laag. Er zijn een paar redenen waarom de school toch niet altijd een onvoldoende krijgt voor de indicator centraal examen. De school heeft relatief veel leerlingen uit een achterstandsituatie. Omdat de inspectie daarvoor corrigeert en rekening houdt met de moeilijkere leerlingpopulatie kan de school een hogere beoordeling krijgen dan scholen met een vergelijkbare score zonder achterstandsleerlingen.
Daarnaast zijn er in enkele jaren plotselinge uitschieters waarin het examen opeens veel beter scoort. Dit geldt met name voor het vwo examen 2010. De hoge scores voor moderne vreemde talen vallen hier op. Voor vmbo-b en vmbo-k scoren de examens in 2012 opeens veel hoger. Dergelijke uitschieters leiden er toe dat een driejaarsgemiddelde voldoende kan worden.

In onderstaande tabel een overzicht van de gemiddelde examenresultaten, slagingspercentages en aantal geslaagden over de afgelopen jaren.

Afdeling	**Gemiddelde examencijfer**					**Slagingspercentage (aantal geslaagden)**				
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
VMBO-B	6,2	5,7	5,9	5,5	6,4	93% (50)	87% (41)	83% (20)	100% (14)	88% (21)
VMBO-K	5,9	5,5	5,3	5,4	6,4	85% (52)	82% (46)	73% (32)	94% (50)	94% (34)
VMBO-T	6,1	5,9	5,7	5,6	5,7	95% (35)	91% (29)	74% (23)	87% (26)	72% (18)
HAVO	6,1	6,0	5,9	5,7	5,4	89% (39)	92% (36)	81% (56)	81% (38)	49% (20)
VWO	6,2	6,2	6,4	5,9	5,9	100% (20)	100% (14)	94% (15)	88% (14)	67% (14)
Totaal						91% (196)	88% (166)	79% (146)	89% (142)	73% (107)

Bijlage III Het financieel toezicht op de ISG Ibn Ghaldoun 2007-2013

Naar aanleiding van een anoniem signaal van mogelijke financiële onregelmatigheden hebben de inspectie en de auditdienst in juli en december 2007 twee onderzoeken uitgevoerd bij de ISG Ibn Ghaldoun. Dit signaal was één van de eerste in een reeks van signalen over onregelmatigheden in het islamitisch onderwijs. Enkele maanden later vormden de reeds uitgevoerde onderzoeken een aanleiding voor een (breed) onderzoek naar bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs.
Het rapport van het oriënterend incidenteel onderzoek (tussenrapportage) over de jaren 2005 en 2006 is op 19 juli 2007 vastgesteld. De eindrapportage van het incidenteel onderzoek is op 3 september 2007 vastgesteld. Uit het onderzoek is onder andere gebleken dat uitgaven ten laste van de rijksbekostiging in verband zijn zijn gebracht met:

- reizen naar Mekka;
- leerlingenvervoer;
- imams op de loonlijst die niet aantoonbaar werkzaamheden voor de school hebben verricht.

De bevindingen in het rapport hebben de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aanleiding gegeven om aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie.
Als aanvulling op het rapport van 3 september 2007 werd een vervolgonderzoek ingesteld. Het rapport is op 17 december 2007 vastgesteld. Het aanvullend onderzoek betreft een uitbreiding van het incidenteel onderzoek met de jaren 2001 tot en met 2004 en het jaar 2007 over de maanden januari tot en met oktober. Daarnaast betreft het aanvullend onderzoek een nadere kwantificering van een aantal in het rapport genoemde bevindingen.
De rapportages over 2001 tot en met 2007 hebben geleid tot terugvorderingen van bekostiging door de minister Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ter hoogte van € 1.361.781.

In de zomer van 2008 werd een voortgangsonderzoek uitgevoerd. Het rapport is op 3 juli 2008 vastgesteld. Het voortgangsonderzoek betrof een uitbreiding van het aanvullend incidenteel onderzoek met de maanden november en december 2007. Daarnaast is over de maanden januari en februari 2008 vastgesteld of de activiteiten die hebben geleid tot een besluit van terugvordering nog plaatsvinden.
Uit het onderzoek over november 2007 tot en met februari 2008 is gebleken dat uitgaven ten laste van de rijksbekostiging in verband zijn gebracht met:

- leerlingenvervoer;
- maatschappelijke deskundigen (die in het dagelijkse leven imams zijn) op de loonlijst.

In mei 2009 voerde de inspectie een incidenteel onderzoek uit. Het rapport is op 18 mei 2009 vastgesteld. Het incidenteel onderzoek betrof de financiële positie per 31 december 2008 en de gevolgen van de invordering voor de continuïteit. Uit het onderzoek is gebleken dat er risico's waren voor de financiële continuïteit als de volledige vordering van OCW in één keer zou worden geïnd. Dat was voor OCW aanleiding over te gaan tot een afbetalingsregeling. Het financieel continuïteitstoezicht was op dat moment echter nog geen wettelijke taak van de inspectie.
Verder voerde de inspectie een review uit naar de accountantscontroles 2006 en 2007. De inspectie moet kunnen vertrouwen op de werkzaamheden van de accountant. De eerder door de inspectie uitgevoerde onderzoeken naar de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbekostiging gaven aanleiding daaraan te twijfelen. Het oordeel luidde dat de accountantscontroles in 2006 en 2007 niet toereikend was uitgevoerd.

In 2010 werd opnieuw een review uitgevoerd naar de accountantscontrole over 2008. Het rapport is op 20 april 2010 vastgesteld. Het oordeel luidde dat de accountantscontrole 2008 voor wat de bekostigingsgegevens betreft toereikend was uitgevoerd en voor wat de jaarstukken 2009 betreft niet toereikend was uitgevoerd. Het onderzoek betrof tevens de bepaling van de onrechtmatig bestede rijksbekostiging over 2008. Deze rapportage heeft geleid tot een terugvordering van bekostiging van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ter hoogte van € 98.558.

Vanaf 2011 staat de ISG Ibn Ghaldoun op de lijst van risicobesturen. Met ingang van november 2011 is de beleidsregel financieel toezicht po/vo van kracht waardoor het financieel continuïteitstoezicht een taak is geworden van de inspectie.
Begin 2012 is een quick scan uitgevoerd om de levensvatbaarheid van de school te beoordelen tegen de achtergrond van de financiële problemen. Uit de quick scan is onder andere gebleken dat de schuldpositie ernstig is. Zonder oplossing van de korte termijn problematiek volgt faillissement. De schuldpositie bedraagt in totaal € 4,5 miljoen.
In de quick scan werd ook aandacht besteed aan de huisvestingssituatie. De inspectie stelde vast dat extra locaties ook extra materiële en personele kosten met zich meebrengen die bij vergelijkbare onderwijsinstellingen met minder locaties niet aan de orde zijn. De inspectie is van mening dat als voor de huisvesting een oplossing kan worden gevonden die leidt tot minder locaties, de financiële situatie van de ISG Ibn Ghaldoun en haar toekomstperspectief zullen verbeteren.
De quick scan vormde voor OCW mede de reden om over te gaan tot een aangepaste afbetalingsregeling. De Gemeente Rotterdam stelde per 1 augustus 2012 een andere locatie beschikbaar. De ISG Ibn Ghaldoun is per 1 augustus 2012 gehuisvest op twee locaties. Ook de Gemeente Rotterdam heeft de afbetalingsregeling aangepast.

Vanaf eind april 2012 is de ISG Ibn Ghaldoun onder geïntensiveerd financieel toezicht geplaatst. Dit houdt onder andere in dat de school maandelijks financiële informatie moet aanleveren en dat ieder kwartaal voortgangsgesprekken met de inspectie plaatsvinden.
De inspectie stelde na ieder voortgangsgesprek vast dat de situatie onveranderd zorgelijk is.

Het geïntensiveerd financieel toezicht is ook in 2013 voortgezet. De inspectie stelde in mei 2013 vast dat de financiële positie onveranderd zorgelijk is, zij het dat over 2012 een positief exploitatieresultaat is gerealiseerd.

Bijlage IV Percentages on(der)bevoegd gegeven vakken

